

Krzysztof MALINOWSKI

Instytut Zachodni, Poznań

## STRATEGICZNE DYLEMATY SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO

Przedefiniowywanie strategicznych zadań NATO odbywa się bezustannie od zakończenia zimnej wojny. Dwie zmienione koncepcje strategiczne w 1991 i 1999 roku, dialog z byłymi adwersarzami z Układu Warszawskiego, rozszerzenie na Wschód, wreszcie operacje militarne w świecie świadczą o ewolucyjnym rozwoju NATO w ostatnich dwóch dekadach. Szczególnie faza po zamachach 11 września 2001 r. miała charakter formacyjny. Nowe operacje, zdolności i członkowie zmieniły NATO. Jednak proces ten przebiegał w niesprzyjających okolicznościach międzynarodowych. W wojnie z terroryzmem USA preferowały „koalicje chętnych” i okazywały brak zainteresowania dla spójności Sojuszu. Francja i Niemcy przejściowo uznały nawet, że NATO nie jest już adekwatnym forum dla dyskusowania kwestii bezpieczeństwa z USA. Z powodu kryzysu irackiego i na skutek przeciągającej się operacji w Afganistanie Sojusz znalazł się w najpoważniejszym impasie od zakończenia zimnej wojny. Coraz wyraźniejsze rozbieżności doprowadziły do podziałów i wytworzenia się kilku nurtów w obrębie państw członkowskich.

Konsolidacja Sojuszu stała się palącą potrzebą. Działania naprawcze zainicjowane na szczycie z okazji 60-lecia istnienia NATO w Kehl i Strasburgu w kwietniu 2009 r. zaowocowały specjalnym raportem zespołu mędrców, kierowanych przez byłą sekretarz stanu USA Madaleine Albright<sup>1</sup>. Stał się on podstawą dla dalszej dyskusji w ramach NATO i opracowania pod kierunkiem sekretarza generalnego Andersa Fogha Rasmusena dokumentu, a w końcu i przygotowania nowej „Koncepcji strategicznej”, przyjętej na specjalnym szczycie NATO w Lizbonie (18–19 XI 2010)<sup>2</sup>. Odpowiada ona na najbardziej palące wyzwania i bolączki Sojuszu i wyznacza kierunki marszruty na najbliższe dziesięciolecie. Jeśli uwzględni się rozbieżności między państwami członkowskimi, to zaskakujące były kompromisowe zapisy. Zaslugą dokumentu było na pewno wyklarowanie stanowiska Sojuszu w wielu kontrowersyjnych sprawach i tym samym obniżenie napięć pomiędzy sojusznikami. Jednak jego powstanie nie świadczyło o zniesieniu różnic w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich. Raczej niż kształtowanie się głębokiego autentycznego konsensu, bardziej prawdopodobne jest, że nowa koncepcja stanowi coś w rodzaju remanentu rozbieżnych interesów w NATO i jest przypomnieniem, że winny one być przez państwa członkowskie regu-

---

<sup>1</sup> NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*, 17 May 2010.

<sup>2</sup> *Strategic Concept For the Defence and Security of The members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Adopted by Heades of State and Government in Lisbon. „Active Engagement, Modern Defence”.

larnie identyfikowane. W tym sensie przyjęcie nowej koncepcji jest tylko kolejnym etapem ewolucji Sojuszu, zaczątkiem nowego etapu debaty sojuszniczej.

Historycznie rzecz biorąc, Sojusz dowiódł umiejętności stawiania czoła strategicznym wyzwaniom w kluczowych momentach. Można założyć, że i tym razem będzie w stanie sprostać kolejnemu najpoważniejszemu od zakończenia zimnej wojny wyzwaniu i tym samym określić przekonująco dalszy sens istnienia. Wcześniej na jego konto można zapisać zarówno skuteczne doprowadzenie do zakończenia wielowiekowego konfliktu w Europie, kiedy NATO stało się płaszczyzną rekonyliacji między państwami europejskimi i zacieśniania współzależności transatlantyckich, w tym włączania zwłaszcza RFN do Zachodu w sferze obronności, jak i ustanowienie za sprawą USA skutecznego systemu obrony przeciw dominacji ZSRR na kontynencie. Wreszcie jego zasługą już po zakończeniu zimnej wojny stał się wkład na rzecz pokojowej transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej: rozszerzenie na Wschód oznaczało zniesienie podziału geopolitycznego Europy i likwidację „szarej strefy” – w sensie historycznym generującej zakłócenia europejskiej równowagi sił, i tym samym ułatwienie dla rozszerzenia UE.

Rozbieżności między państwami członkowskimi ukształtowały się na tle kilku strategicznych dylematów. Ich rozwiązanie lub złagodzenie będzie miało kolosalne znaczenie dla pogodzenia państw członkowskich, a tym samym dla przywrócenia spójności Sojuszu. Jest to zatem kluczowa sprawa dla przyszłości NATO. Ogólnie można stwierdzić, że obecne strategiczne dylematy NATO wynikały z napięcia między klasycznymi, pierwotnymi funkcjami Sojuszu, skoncentrowanymi na obronie zbiorowej ufundowanej na artykule V Traktatu Północnoatlantyckiego i pogłębianiu współpracy transatlantyckiej a zadaniami wiążącymi się z pozimnowojenną rolą Sojuszu na obszarze pozatraktatowym. Wyróżnić można trzy podstawowe dylematy strategiczne, które stopniowo pojawiły się w minionym 20-leciu<sup>3</sup>:

- 1) dylemat między zachowaniem funkcji obrony zbiorowej symbolizowanej przez art. V i zasady odstraszenia a funkcją *out of area*, czyli zadaniami polegającym m.in. na zwalczaniu zagrożeń takich jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia na obszarze pozatraktatowym;
- 2) dylemat pomiędzy transatlantyckim charakterem NATO a dążeniem do globalizacji, czyli nawiązywania partnerstw strategicznych z państwami z innych regionów świata i koncepcją uczynienia z NATO patrona nowej globalnej sieci bezpieczeństwa;
- 3) dylemat pomiędzy koncepcją realizowania zadań przez NATO wyłącznie w wymiarze militarnym a koncepcją całościowego podejścia, zakładającego obecność również wymiaru cywilnego, czyli przede wszystkim kooperację z innymi organizacjami jak ONZ, UE, OBWE dla realizacji nowego typu zadań rekonstrukcyjnych na obszarach pokonfliktowych.

---

<sup>3</sup> Por. np. Z.Brzeziński, *An Agenda for NATO. Toward a Global Security Web*, „Foreign Affairs” September/October 2009, s. 2–20; A. D. Rotfeld, *W kierunku nowej koncepcji strategicznej NATO: Przyszłe zadania i wyzwania Sojuszu a rola partnerów*, wykład w trakcie sympozjum w Oberammergau, 20–21.02.2010 r., w: *Państwa członkowskie NATO wobec nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Przegląd stanowisk*, pod red. B. Górki-Winter, M. Madeja, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, marzec 2010, s. 134.

## PODZIAŁY W RAMACH SOJUSZU

Robert Gates pod wrażeniem doświadczeń z operacji NATO w Afganistanie mówił o wyłaniającej się dwukondygnacyjnej strukturze Sojuszu w kontekście zarysowującego się podziału Sojuszu na tych członków, którzy traktują go poważnie w sensie militarnym i tych, którzy nie są skłonni dokładać wysiłków dla jego doskonalenia i angażować się w operację NATO w Afganistanie<sup>4</sup>. Trudno jednak mówić o podziale na konkurujące obozy czy frakcje, raczej jest to zjawisko samoistnej polaryzacji wśród członków NATO. Podziały wśród sojuszników można ująć w postaci trzech nurtów.

I nurt: *reformiści*. Nurt ten jest reprezentowany przez USA, Wielką Brytanię, Kanadę, Danię<sup>5</sup>. Nazywany jest tak ze względu na dążenie do gruntownych przekształceń. Państwa te są zwolennikami reformy Sojuszu, który ma reagować na szersze wyzwania, jak proliferacja broni masowego rażenia, zjawisko terroryzmu, a głównie powinien odgrywać globalną rolę. Stawiają one przede wszystkim na rozbudowę zdolności ekspedycyjnych dla realizacji nowych zadań. USA i Wielka Brytania traktują czynnik militarny jako kluczowe narzędzie dla wykuwania nowej strategii Sojuszu.

Po zamachach 11 września sojusznicy przeforsowali pomysł powołania do życia Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*), które miały wzmocnić zdolność NATO do reagowania na nowe zagrożenia. Od wojny z terroryzmem uwidocznił się jeden bardzo ważny aspekt. Użyteczność NATO dla USA coraz bardziej była powiązana z gotowością sojuszników do podążania za USA w rozwijaniu zdolności wojskowych umożliwiających udział w operacjach *out of area*. Nie oznaczało to, że funkcja obrony zbiorowej straciła dla nich znaczenie. Stanowisko administracji Obamy zakładało, że artykuł V pozostanie „sercem i duszą NATO”<sup>6</sup>. Jednak widać wyraźnie, że dla USA obrona Europy przed mało prawdopodobnym zagrożeniem klasyczną agresją ustępowała miejsca zainteresowaniom dla Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej z uwagi na generowane tutaj coraz większe wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Z drugiej jednak strony zagrożenie związane z podjęciem programu nuklearnego przez Iran zdeterminowało zainteresowanie USA za kadencji prezydenta B. Obamy dla rozwijania koncepcji obrony antyrakietowej dla obszaru sojuszniczego (*Phased Adaptive Approach*<sup>7</sup>), choć w pierwszej wersji miała ona służyć obronie terytorium USA. Zatem w pewnym sensie projekt ten rekompensował preferencję *reformistów* dla funkcji *out of area*.

Ta grupa państw określana jest też jako *globaliści*<sup>8</sup>, ponieważ opowiadają się one za zawieraniem przez Sojusz globalnych partnerstw. Sojusz przyjął już wcześniej taką metodę współpracy międzynarodowej. Ustanowił partnerstwa z Australią i Japonią<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> R. Taggart, *Gates warns of two-tier NATO*, <http://www.e-ir.info/?p=319> (7.02.2008).

<sup>5</sup> T. Noetzel, B. Schreer, *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change*, „International Affairs” 2009, vol. 85, No. 2, s. 211–226.

<sup>6</sup> S. Mc Namara, *NATO Summit 2010: Time to Turn Words Into Action*, „Backgrounder”. Published by The Heritage Foundation, No. 2498, December 10, 2010, s. 2.

<sup>7</sup> Zob. *US Fact Sheet* na stronie: [http://www.whitehouse.gov/the\\_pressoffice/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/](http://www.whitehouse.gov/the_pressoffice/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe/).

<sup>8</sup> B. Górka-Winter, M. Madej, *Wstęp*, w: *Państwa członkowskie NATO...*, op. cit., s. 7.

<sup>9</sup> *Partnerships with non-NATO countries*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51103.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51103.htm).

Jak ważki jest to problem, pokazuje operacja ISAF w Afganistanie, w której pod kierownictwem NATO bierze udział więcej państw partnerskich niż samych państw członkowskich. Pośród nich wybijają się na pierwszy plan obok dwóch wymienionych państw, zwłaszcza Korea Południowa i Nowa Zelandia. Problemem było i pozostaje nadal, w jaki sposób i w jakim wymiarze państwa partnerskie winny partycypować w procesie decyzyjnym dotyczącym losów operacji Sojuszu. Wcześniej Stany Zjednoczone proponowały, aby NATO zabiegało o szerzenie wartości liberalno-demokratycznych i stopniowo przekształcało się w alians demokracji<sup>10</sup>. Stopniowo opowiadały się one coraz bardziej za uczynieniem z Sojuszu patrona lub też serca (*hub*) światowych sieci bezpieczeństwa; innymi słowy chodziło tu o zawieranie przez NATO nie tylko partnerstw z pojedynczymi państwami, lecz także nawiązywanie ściślejszej współpracy z różnymi organizacjami międzynarodowymi o różnym profilu zainteresowań i kręgu działania, a przez to pośrednio stymulowanie ich do przejmowania większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa<sup>11</sup>. Zimą i wiosną 2010 r. koncepcję „serca” aktywnie lansował sekretarz generalny A. F. Rassmussen<sup>12</sup>.

Idea rozbudowywania partnerstw łączyła się ściśle z tworzeniem wymiaru cywilnego działań zewnętrznych Sojuszu. *Reformiści* pod wpływem negatywnych doświadczeń z koordynacją działań na rzecz odbudowy Afganistanu uważali, że NATO winno się rozwinąć w instytucję, która nie tylko służy jako dostawca wojska, ale także ma wpływ na polityczne rozwiązania na obszarach kryzysów, czyli wzmocnienie wpływu również na proces polityczny i rekonstrukcję<sup>13</sup>. NATO według administracji Obamy powinno rozwinąć więc misje cywilne, a w tym utworzyć specjalne komórki do planowania tego typu operacji<sup>14</sup>. Dlatego NATO potrzebuje uregulowanych stosunków z aktorami cywilnymi, z którymi musi współpracować dla opanowywania nowych zagrożeń, czyli z ONZ, UE, Bankiem Światowym i organizacjami pozarządowymi. Konieczna jest współpraca z państwami i organizacjami, które mają zasoby, których z kolei nie posiada Sojusz. *Reformiści* postulowali zawarcie specjalnego porozumienia między NATO i UE, określanego jako „odwrócone Berlin Plus” (*Berlin Plus in reverse*)<sup>15</sup>, które miałyby służyć realizowaniu podejścia całościowego poprzez zacieśnienie współpracy

<sup>10</sup> I. Daalder, J. Goldgeier, *Global NATO*, „Foreign Affairs”, Sept.–Oct. 2006, s. 105–113.

<sup>11</sup> Por. np. wypowiedzi I. Daaldera, ambasadora USA przy NATO, doradcy prezydenta Obamy, który wcześniej lansował koncepcję NATO jako aliansu demokracji. I. Daalder, *A New Alliance for a New Century*, „The RUSI Journal”, October/November 2010, vol. 155, No. 5, s. 10.

<sup>12</sup> T. Bielecki, *Rosja nadal boi się NATO*, „Gazeta Wyborcza”, 8.02.2010; L. Hemicker, *Denkstöße für eine neue NATO-Strategie: Rasmussen und Guttenberg zur Zukunft des Bündnisses*, Munich Security Conference 7.02.2010.

<sup>13</sup> S. Mc Namara, op. cit., s. 10. W debacie strategicznej w USA na gruncie doświadczeń z Iraku i Afganistanu rozwinęła się dyskusja nt. tzw. operacji kompleksowych (*Complex Operations*) łączących elementy cywilne z militarnym wymiarem operacji. Dyskusja ta ma wpływ na ewoluującą koncepcję operacyjną USA. Zob. B. Schreer, *Challenges and prospects for NATO „Complex Operations”*, w: *Complex Operations: NATO at war and on the margins of war*, red. Chr. M. Schnaubelt, NATO Defense College „NDC Forum Papers Series”, July 2010, s. 210–211.

<sup>14</sup> Zob. wystąpienie H. Clinton: Atlantic Council of the United States, *Hillary Clinton: NATO’s Future*, <http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato> (22.02.2010).

<sup>15</sup> M. A. Laborie Iglesias, *NATO–EU Cooperation in the Atlantic Alliance’s Future Strategic Concept (ARI)*, Real Instituto Elcano, Area: Security and Defence, ARI 25/2010, 12.04.2010.

obu organizacji. Dzięki temu NATO miałoby mieć sposobność użytkowania zdolności cywilnych UE we własnych operacjach. Nawiazywało ono do wcześniejszego porozumienia zawartego w 2003 r. przez NATO i UE pod nazwą Berlin Plus, które uregulowało współpracę między NATO i UE w zakresie udostępniania zasobów i zdolności wojskowych NATO (planistyczno-sztabowych) na potrzeby operacji prowadzonych przez UE.

II nurt: *państwa status quo*. Do tej grupy należą Niemcy, Francja oraz państwa Europy Południowej, tj. Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja<sup>16</sup>. Niemcy i Francja nie są przeciwnie funkcji obrony zbiorowej i traktują ją nadal jako podstawę dalszego istnienia Sojuszu. Ich zaniepokojenie budziły jednak do tej pory dezyderaty państw członkowskich z Europy Środkowej – szczególnie Polski i państw bałtyckich, podkreślających potrzebę wzmocnienia zobowiązania do obrony zbiorowej zawartego w art. V Traktatu Waszyngtońskiego, czyli tzw. reasekuracji<sup>17</sup>. Uważały bowiem, że Sojusz nie jest narażony na ryzyko agresji ze strony Rosji. Z mocarstwem tym dbają o jak najlepsze relacje, zabiegając zresztą o włączenie go do wspólnego systemu obrony antyrakietowej<sup>18</sup>.

Z drugiej strony sprawa rozbudowywania funkcji *out of area* niesie ze sobą poważne implikacje dla relacji *państw status quo* z USA. Inaczej niż Stany Zjednoczone są one raczej za ograniczonym użyciem przez NATO siły militarnej w zwalczaniu zagrożeń i dopuszczają je pod warunkiem uchwalenia mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Powtórka „wojny o Kosowo” jest dla nich niedopuszczalna. Obawiają się, że Sojusz może być wykorzystywany przez USA jako podstawa legitymizacyjna do rosnącego zaangażowania w świecie i stać się „światowym żandarmem”<sup>19</sup>. Z drugiej strony jednak są zainteresowane, aby USA podobnie jak po zamachach 11 września, nie zaczęły przedkładać tworzenia koalicji chętnych nad działania w ramach Sojuszu. Stąd grupa *status quo* jest w stanie warunkowo akceptować przywództwo USA, jeśli tylko będzie ono z nimi konsultowane, jak to obiecywano sobie w związku z prezydenturą B. Obamy. Dodatkowo ambicje Francji i Niemiec w sprawie rozbudowy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony strukturalnie implikują konkurencję z NATO w zakresie misji zewnętrznych.

Niemcy i Francja pragnęłyby wywierać większy wpływ na kierunki rozwoju NATO. W tym kontekście należy odczytywać powrót Francji w 2009 r. do struktur militarnych NATO, co jednak nie przyniosło zwiększenia ich wkładu w operację ISAF.

<sup>16</sup> Ekspersi PISM określają ją jako grupę państw „biernych, chwiejnych i milczących”, ponieważ wykazują stosunkowo mało zainteresowania debatą nad nową koncepcją. B. Górka, M. Madej, op. cit., s. 8. Analityk *Defense College NATO* w Rzymie nazywał te państwa *Russia Firsters*. P. Jonson, *The debate about Article 5 and its credibility. What is all about?*, „Research Paper”, Research Division – NATO Defense College, Rome, No. 58, May 2010, s. 8.

<sup>17</sup> N. Busse, *Krieg gegen Russland? Die Nato diskutiert über die Lehren aus dem Georgien-Konflikt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 3.11.2008.

<sup>18</sup> *Berlin und Paris einig über NATO-Strategie*, „Süddeutsche Zeitung” 19.11.2010.

<sup>19</sup> BGW, Francja, w: *Państwa członkowskie NATO...*, op. cit., s. 41. Zob. np. *Die NATO kann nicht als Weltpolizist eingesetzt werden*. Wywiad z b. przewodniczącym Komisji Wojskowej NATO gen. w st. spocz. Haralodem Kujatem, Deutschlandfunk, [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/945089/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/945089/) (3.04.2009).



Niemcy natomiast nie były w stanie zmienić znacząco jakościowego zaangażowania militarnego w Afganistanie, co ogranicza możliwość odgrywania przez nie bardziej znaczącej roli w Sojuszu. Blokuje ją również podejście Niemiec do sprawy rozbrojenia nuklearnego, kiedy domagają się one wycofania amerykańskiej taktycznej broni nuklearnej ze swojego terytorium. Komplikuje to stosunki z administracją B. Obamy, także i z tego powodu, że jest to przejawem pryncypialnego stanowiska w sprawie rozbrojenia i przekonania, iż budowa systemu obrony antyrakietowej w ramach NATO po prostu dezaktualizuje potrzebę zachowania zasady odstraszenia nuklearnego<sup>20</sup>. Znaczenie tej zasady podkreśla natomiast drugi z filarów *grupy status quo* – Francja, która uznała podejście Niemiec za godzące w jej prestiż jako mocarstwa atomowego, dysponującego autonomiczną siłą nuklearną.

Grupa *status quo* dąży do dowartościowania UE jako równorzędnego partnera USA, przekształcenia NATO w forum dialogu politycznego USA i Europy; traktujących się wzajemnie jako równoprawni i strategiczni partnerzy. Jednak nawet jeśli Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony zdaje się być atrakcyjniejsza, to dla Niemiec, oraz – z zachowaniem proporcji – także i Francji, NATO utrzymuje swoją wartość ze względu na zaangażowanie USA w bezpieczeństwo europejskie; NATO stanowi płaszczyznę, na której państwa członkowskie mogą realizować często rozbieżne interesy bezpieczeństwa.

Sprzeciw *państw status quo* wobec globalizacji Sojuszu, czy to zawartej w pomysłach aliansu dla demokracji czy serca światowych sieci bezpieczeństwa wynika z podobnych motywów jak w przypadku sprawy rozbudowy zdolności ekspedycyjnych<sup>21</sup>. Państwa te argumentują, że taki rozwój NATO mógłby podważyć monopol ONZ. Były one ponadto sceptyczne wobec idei globalnego NATO jako projektu zbyt konkurencyjnego wobec Rosji i Chin, zwłaszcza obawiały się, że mogłoby to doprowadzić do wpłątania NATO w zmagania między USA i Chinami o preponderancję w Azji, tym bardziej gdyby państwa partnerskie z tego kontynentu ubiegałyby się o poparcie Sojuszu. Programowi radykalnej globalizacji Niemcy i Francja przeciwstawiają ideę przebudowania w NATO relacji między USA i europejskimi członkami<sup>22</sup>. Postulują one, aby uczynić NATO podstawową płaszczyzną dialogu transatlantyckiego i w tym celu wykorzystać art. IV Traktatu Waszyngtońskiego, aby rozszerzyć wspólną agendę o sprawy bezpieczeństwa pozamilitarnego, jak bezpieczeństwo energetyczne czy ekonomiczne.

---

<sup>20</sup> Por. wystąpienie ministra spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle na forum Bundestagu, w: *Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 71. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. November 2010*, s. 7599 i n.

<sup>21</sup> M.T., *Niemcy*, w: *Państwa członkowskie NATO...*, op. cit., s. 71.

<sup>22</sup> *Regierungserklärung von Angela Merkel zum Nato-Gipfel*, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Service/Suche/Volltext/volltext.html?search=globale%20Herausforderungen%20in%20deutschland&sortString=date&do=search&pc=1&sp=20>, 26.03.2009. Kanclerz A. Merkel: „Ich sehe keine globale NATO. Die Allianz ist und bleibt vornehmlich auf die kollektive Sicherheit der nordatlantischen Partner konzentriert. Sehr wohl heißt das heute auch, dass sie Sicherheit gegebenfalls außerhalb ihres Bündnisgebietes sichern muss. Aber das heißt eben nicht, dass Staaten rund um den Globus Mitglieder werden können, sondern dass dies von Mitgliedstaaten aus dem transatlantischen Raum geleistet wird”.

Niemcy i Francja niechętnie patrzą także na bliższe związanie NATO z UE w wymiarze cywilnym, kiedy sprzeciwiały się do tej pory zawarciu porozumienia pomiędzy obu organizacjami; stawką jest według nich zachowanie podmiotowej roli UE, która mogłaby zostać pomniejszona w razie gdyby miał wykształcić się usus w sprawie korzystania przez NATO z zasobów cywilnych UE na potrzeby misji NATO<sup>23</sup>.

Natomiast w kwestii rozwijania bliższych stosunków z Rosją pomiędzy nurtem *globalistów* i nurtem *status quo* większych rozbieżności nie ma. Niemcy i Francja są przekonane o konieczności „angażowania” Rosji, nawet kosztem dalszego rozszerzenia Sojuszu, czemu dały wyraz już wcześniej na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., kiedy przeciwstawiły się uruchomieniu dla Ukrainy i Gruzji Planu Działań na rzecz Członkostwa (*Membership Action Plan*). Oba nurty opowiadają się za dalszą instytucjonalizacją stowarzyszenia Rosji z NATO w sensie militarnym i politycznym w ramach Rady NATO–Rosja oraz za udziałem tego państwa w systemie obrony antyrakietowej. Szczególnie Niemcy optowały za wykorzystaniem nowej koncepcji strategicznej dla nadania nowej dynamiki stosunkom z Rosją<sup>24</sup>.

III nurt: *koalicja obrońców artykułu V*<sup>25</sup>. Skupia ona takie państwa środkowoeuropejskie, jak Polska i państwa bałtyckie oraz Norwegię. Sympatyzują z nimi mniej aktywne w tej sprawie Islandia, Czechy i Słowacja<sup>26</sup>. *Obrońcy artykułu V* preferują sojusz skoncentrowany na art. V, zachowujący zdolność do obrony przeciw zagrożeniom konwencjonalnym. Funkcja obrony zbiorowej miała według nich pozostać osnową Sojuszu w przyszłości. Inwazja Rosji na Gruzję w sierpniu 2008 r. oraz manewry armii rosyjskiej, włącznie z symulacją ataku nuklearnego na Polskę w 2009 r. wzbudziły zaniepokojenie państw członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej<sup>27</sup>. Stąd postulowały one uwiarygodnienie gwarancji sojuszniczych poprzez stworzenie przesłanek dla nieuchronności ich obowiązywania<sup>28</sup>. Reasekuracja miała obejmować aktualizowanie planów ewentualnościowych na wypadek zagrożenia agresją zewnętrzną<sup>29</sup>,

<sup>23</sup> BGW, op. cit., s. 42.

<sup>24</sup> Znanym zwolennikiem zbliżenia z Rosją jest ambasador Wolfgang Ischinger, przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Por. *Towards a new Grand Bargain with Russia. Testimony of Ambassador Wolfgang Ischinger before United States Congress*, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Washington, DC, March 17, 2010.

<sup>25</sup> B.Górka-Winter, M. Madej, op. cit., s. 7.

<sup>26</sup> P. Jonson, op. cit., s. 4.

<sup>27</sup> M. Day, *Russia „Simulates” Nuclear Attack on Poland*, „The Daily Telegraph”, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/6480227/Russia-simulates-nuclear-attack-on-Poland.html> (1.11.2009).

<sup>28</sup> Ambasador Jerzy Nowak ujął zwięźle istotę postulatu reasekuracji, odnosząc się do art. 5: „W dużym skrócie chodzi o cztery rzeczy: całkowitą wiarygodność reakcji, pełną solidarność w podejmowaniu akcji, automatyzm i niezwłoczność stosowania przyjętych postanowień oraz tzw. widoczność gwarancji”. *Niech NATO działa z automatu*. Wywiad z Jerzym M. Nowakiem, b. ambasadorem Polski przy NATO, wiceprezesem Stowarzyszenia Euroatlantyckiego, „Gazeta Wyborcza” z 27.10.2010.

<sup>29</sup> Jak wynika z ujawnionych ostatnio dokumentów dyplomatycznych USA, choć strona polska wspierała powstanie planów ewentualnościowych także dla państw bałtyckich, to życzyła sobie, aby były one odrębne od planu ewentualnościowego dla Polski, *scil.*, by nie były formułowane dla całego regionu łącznie. *US embassy cables: Poland sceptical over Baltic Defence plan*, „Guardian” z 6.12.2010.

wzmocnienie obecności NATO w regionie poprzez tworzenie odpowiedniej infrastruktury sojuszniczej oraz odbywanie wspólnych manewrów wojskowych<sup>30</sup>.

Postawa Polski i państw bałtyckich wywoływała sprzeciw Rosji, która argumentowała, że Akt Stanowiący o stosunkach NATO–Rosją z 1997 r. wykluczał nie tylko stacjonowanie broni nuklearnej na terytoriach nowych państw członkowskich NATO, lecz także możliwość dyslokacji większych oddziałów wojskowych Sojuszu. Rosja pomijała przy tym zawartą w Akcie deklarację złożoną przez NATO, że w przyszłości w związku z potrzebami tworzenia interoperacyjności sił zbrojnych nowych państw członkowskich z siłami zbrojnymi Sojuszu i wspólnymi manewrami, wojska NATO mogą być rozlokowywane na terytoriach tych państw<sup>31</sup>. Protesty Rosji znajdowały jednakże częściowe zrozumienie państw grupy *status quo*.

Sojusz przyrzekł zrewidować swoją decyzję w sprawie nierozmieszczania sił w nowych państwach członkowskich NATO, gdyby stan środowiska bezpieczeństwa miałby się pogorszyć. Jednakże nie rozwinął sam zdolności do ewentualnego udzielenia pomocy wojskowej w razie zagrożenia. Można więc wysnuć wniosek, że NATO samo przyczyniło się do powstania grupy państw członkowskich, których bezpieczeństwo nie było oparte o te same plany i przygotowania, którymi mogła cieszyć się reszta Sojuszu<sup>32</sup>.

Z postulatem reasekuracji korespondowało stanowisko Polski i Czech w kluczowej sprawie związanej z obroną, odstraszeniem i rozbrojeniem nuklearnym. Polska i Czechy zgłaszały poparcie dla koncepcji tarczy antyrakietowej, czy to we wcześniejszym wariantcie forsowanym przez administrację prezydenta Busha, tj. na zasadzie porozumienia z USA poza ramami NATO, czy to w wariantcie proponowanym od września 2009 r. przez administrację prezydenta B. Obamy, tj. jako część NATO-wskiego systemu obrony antyrakietowej, z którym komponent amerykański miał zostać zintegrowany. Ponadto wyrażały pozytywne stanowisko wobec utrzymania amerykańskiej taktycznej broni nuklearnej na terytorium Europy i były zaniepokojone postulatem Niemiec i Belgii w sprawie jej wycofania jako posunięciem zbyt jednostronnym i umacniającym i tak miazdzącą przewagę Rosji w tej kategorii broni. Z tym stanowiskiem musieli liczyć się także zwolennicy reformy Sojuszu<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Postulaty z polskiego punktu widzenia zob.: *Poland's Priorities in the Debate on a New Strategic Concept for NATO*, „PISM Strategic Files”, No. 12, April 2010.

<sup>31</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, signed in Paris, France, 27 May 1997*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm). Stosowny fragment brzmiał: „NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. Accordingly, it will have to rely on adequate infrastructure commensurate with the above tasks. In this context, reinforcement may take place, when necessary, in the event of defence against a threat of aggression and missions in support of peace consistent with the United Nations Charter and the OSCE governing principles, as well as for exercises consistent with the adapted CFE Treaty, the provisions of the Vienna Document 1994 and mutually agreed transparency measures”.

<sup>32</sup> R. Asmus, et al., *NATO, new allies and reassurance*, Centre for European Reform, May 2010, s. 2.

<sup>33</sup> *Mind the Gap. Healing the NATO rift over US tactical nuclear weapons in Europe*, British American Security Information Council, January 2010, s. 3.



Preferencja dla obrony zbiorowej powoduje, że priorytet reformistów, czyli zadania *out of area* nowe państwa członkowskie traktują raczej drugorzędnie. Wprawdzie zajmują wobec nich stanowisko pozytywne, to jednak widzą je w funkcjonalnym związku z zadaniami obrony zbiorowej. Innymi słowy, nie mogą one wpływać negatywnie na obronę sojuszniczą. Stąd poparcie dla rozbudowy zdolności ekspedycyjnych Polska obwarowywała zastrzeżeniem, aby np. Siły Odpowiedzi NATO w razie *casus foederis* mogły być jednocześnie użytkowane dla celów obronnych.

W sprawie partnerstw koalicja art. V jest raczej zainteresowana ich regionalnym aniżeli globalnym wymiarem. Przede wszystkim jednak przykładają największej wagi do wzmacniania współpracy transatlantyckiej i zwłaszcza kształtowania jej przy wykorzystaniu art. IV. W odniesieniu do problemu *Comprehensive Approach* popierają linię reformistów liczących na zacieśnienie współpracy z UE w organizowaniu wspólnych misji.

\* \* \*

Spojrzenie na Sojusz Północnoatlantycki poprzez pryzmat kilku strategicznych dylematów ukazało ich polaryzujące oddziaływanie. Na podstawie tej analizy uprawniona wydaje się konkluzja, że ich złagodzenie w takiej postaci, jakie występowały do momentu uchwalenia nowej koncepcji strategicznej na szczycie w Lizbonie, było trudne. W szczególności widoczny był do tego momentu brak głębokiego konsensu co do podstawowych zadań Sojuszu i ich hierarchii. Sygnalizowało to brak spójnej strategii i uwarunkowane czynnikiem afgańskim słabnięcie sojuszniczej solidarności. Łącznie nasuwało to jak najbardziej prawdopodobną prognozę, iż znajduje się on na najlepszej drodze do pogłębienia podziałów, czyli utrwalenia jego kilkunurtowej konstrukcji. Krótko podsumowując etap przed szczytem w Lizbonie, należy zauważyć, że po pierwsze, funkcja obrony zbiorowej jako podstawowej racji istnienia Sojuszu nie ulegała wątpliwości dla głównych protagonistów, choć kierowali się oni różnymi motywami; po drugie, zarysował się brak zgody co do warunków i zasięgu misji na obszarze pozatraktatowym, co przypominało wcześniejsze kontrowersje sojusznicze z lat 90. przed uchwaleniem koncepcji strategicznej z Waszyngtonu w 1999 r.; po trzecie, panowała niejasność co do sensu i zakresu globalizacji. Amerykańska wizja światowego aliansu demokracji wskutek niechęci grupy *status quo* nie miała, jak się wydawało, szans na realizację, podobnie jak – choć w mniejszym stopniu – koncepcja NATO jako *hub* światowych sieci bezpieczeństwa. Poza fundamentalnym sporem znajdowała się za to mniejsza czy większa harmonizacja wymiaru wojskowego i cywilnego misji *out of area*.

## NOWA KONCEPCJA STRATEGICZNA

Wyczekiwany z olbrzymimi nadziejami dokument przygotowany przez sekretarza generalnego, w pewnym stopniu odbiegający jednak od rekomendacji wspomnianego raportu mędrców, odnosił się do omówionych dylematów strategicznych

Sojuszu, formułując ogólne zalecenia, które mogłyby sprzyjać ich przełamaniu bądź złagodzeniu<sup>34</sup>.

### Obrona zbiorowa i zadania na obszarze pozatraktatowym

Podstawowy dylemat strategiczny został ujęty w sposób, który wyraźnie łagodzi jego ostrość, tzn. jednoznacznie interpretuje go nie w kategoriach alternatywy między obroną zbiorową a interwencjonizmem na obszarze pozatraktatowym. Przesłanką takiego ujęcia jest wyobrażenie o kompleksowej, wręcz hybrydowej i płynnej naturze współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Innymi słowy, dokument usiłuje przerzucić do pewnego stopnia pomost między klasycznym a bardziej nowatorskim sposobem konceptualizowania zagrożeń.

Koncepcja, kiedy opisywała zagrożenia (p. 7–15), zwracała uwagę przede wszystkim, że wprowadzie atak konwencjonalny na terytorium sojuszników jest mało prawdopodobny, to jednak nie należy go zaniedbywać, tym bardziej, że rakiety balistyczne stanowią realne zagrożenie dla państw NATO, tym większe, że są skombinowane z proliferacją broni nuklearnych i terroryzmem międzynarodowym, niestabilnością wytwarzaną przez państwa upadające; dodatkowo coraz większe znaczenie przypisywała atakom cybernetycznym i zakłóceniom w dostawach energii. W ten sposób dokument kwalifikował nowe rodzaje zagrożeń jako wymierzone w egzystencję zachodnich demokracji, podobnie jak klasyczna agresja. Tym samym sugerował, że wymagają one zachowania zdolności Sojuszu do zbiorowego reagowania na jakikolwiek rodzaj zagrożenia zewnętrznego.

Koncepcja deklarowała dobitnie w eksponowanym miejscu: „Największą odpowiedzialnością Sojuszu jest ochrona i obrona naszego terytorium i naszych społeczeństw przed atakiem, jak to ustalono w artykule 5 Traktatu Waszyngtońskiego (p. 16)”. Nowa koncepcja jednak odrzucała zawężającą wykładnię obrony jako obrony terytorium sojuszników wyłącznie przed klasyczną agresją innych państw i opowiadała się raczej za interpretacją zaliczającą do obrony także interwencje militarne poza obszarem traktatowym. Pokazuje to osobny rozdział w sprawie *crisis management* (p. 20–25), w którym jasno wyartykułowano: „Kryzysy i konflikty poza granicami NATO mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa terytorium i populacji państw Sojuszu. Stąd NATO będzie się angażować, kiedy będzie to możliwe i konieczne, na rzecz zapobiegania kryzysom, ich opanowywania, stabilizowania sytuacji po zakończeniu konfliktu i wspierania rekonstrukcji”. Dokument unikał wyraźnego jednoznacznego zarysowywania alternatywy między misją obrony zbiorowej a działaniami zewnętrznymi, stawiając na przenikanie się dwóch funkcji: z jednej strony podkreślał znaczenie terytorialnej obrony zbiorowej, a z drugiej nie pozostawiał wątpliwości, że nowoczesna obrona musi zasadzać się na zdolnościach operacyjnych/ekspedycyjnych: „Rozwinimy

<sup>34</sup> Rozwinięcie niektórych założeń Koncepcji znalazło się w deklaracji ze szczytu *Lisbon Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon on 20 November 2010*, Press Release Communiqué de presse, Press release PR/CP(2010)0155.

i będziemy utrzymywać znaczące, mobilne i gotowe do dyslokacji siły konwencjonalne dla wykonywania zobowiązań wynikających z artykułu V i operacji ekspedycyjnych Sojuszu, włącznie z Siłami Odpowiedzi NATO (p. 19)". Jeden i drugi przykład pokazuje, że dokument wychodził naprzeciw postulatam składanym przez zwolenników klasycznego Sojuszu – *koalicji obrońców artykułu V*, zarówno w kwestii zagrożeń, tj. pierwszorzędnego potraktowania konfliktów militarnych przed zagrożeniami nowego typu odpowiadającymi funkcji *out of area*, jak i podwójnego użytkowania zdolności ekspedycyjnych Sojuszu. W hierarchii zagrożeń wysoko ulokowano zagrożenie rakietami balistycznymi. Nasuwa się refleksja, że priorytetowe ujęcie sprawy systemu obrony antyrakietowej pozwoliło nawet na pewne uwiarygodnienie zapisu o potrzebie zachowania funkcji obrony sojuszniczej i tym samym „utwardzenia” jej jako osnowy dalszego istnienia Sojuszu. W rzeczywistości sama idea budowy systemu obrony antyrakietowej i uznania jej za część „trzonowej” misji NATO nie wywoływała większych kontrowersji pomiędzy sojusznikami<sup>35</sup>, na szczycie jednak okazała się najważniejszą sprawą do rozwiązania<sup>36</sup>. Z drugiej strony zacytowany powyżej *passus* pokazuje, że również intencje państw – *reformistów* doczekały się daleko idącego uwzględnienia, kiedy jednoznacznie potwierdzono samą misję ekspedycyjną Sojuszu. Podkreślenie roli Organizacji Narodów Zjednoczonych sygnalizowało, że NATO nie będzie rościło sobie pretensji do roli „światowego żandarma” podejmującego nieograniczone interwencje, co odpowiadało zapatrywaniom państw *grupy status quo*.

Kolejną kwestią, której konsekwencje przemawiały na rzecz klasycznej funkcji Sojuszu, była strategia nuklearna. W obliczu nowych zagrożeń (terroryzm, cyberataki) rola broni nuklearnej w strategii NATO pozostawała dość nieokreślona. Już wcześniej przed uchwaleniem ostatniej koncepcji strategicznej w 1999 r. dyplomacja niemiecka podnosiła bezskutecznie zasadność zachowania opcji tzw. pierwszego uderzenia. Ogłoszenie przez prezydenta USA wizji rozbrojenia nuklearnego – wizji świata wolnego od broni nuklearnej, wytworzyło presję na strategię NATO. Postulaty Belgii i Niemiec z 2009 r. w sprawie wycofania amerykańskiej broni nuklearnej z ich terytoriów dodatkowo skomplikowały sytuację, podważając sens partycypowania sojuszników w zarządzaniu sojuszniczym arsenałem. Koncepcja Strategiczna ujęła ten problem w sposób konserwatywny, opowiadając się za nuklearnym *status quo*. Choć zapowiedziała ona poparcie dla tworzenia warunków dla świata bez broni nuklearnej, to nie łączyła tego z wizją Obamy, lecz odniosła się tylko do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r. Dokument wykluczył jednocześnie możliwość jednostronnego rozbrojenia nuklearnego przez NATO, podkreślając, że NATO pozostanie sojuszem nuklearnym, tak długo, jak będzie istniała broń nuklearna w świecie (p. 17). Ponadto Koncepcja potwierdzała zasadę nuklearnej partycypacji sojuszników. Uwzględniała także stanowisko Francji i Wielkiej Brytanii, kiedy przyznawała ich siłom nuklearnym samodzielną rolę w odstraszaniu. Co więcej, ukazywała niespójność *grupy status quo*. Odzwierciedlała bowiem francuską argumentację, że odstraszanie nuklearne i obrona

<sup>35</sup> P. Podvig, *NATO and the future of missile defence in Europe*, „Bulletin of the Atomic Scientists”, 28 October 2010.

<sup>36</sup> *Press Briefing by U.S. Ambassador to NATO Ivo Daalder and Deputy National Security Advisor for Strategic Communications Ben Rhodes*, [www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/19](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/19).

antyraкетowa to dwie rozłączne sprawy. Postanawiała, że nie będą one traktowane razem, jak wyobrażała sobie to idealistycznie dyplomacja niemiecka, tzn. obrona antyraкетowa nie zdezaktualizuje odstraszenia nuklearnego (w dokumencie w ogóle nie odniesiono się do *iunctim* forsowanego przez Westerwellego, choć strona niemiecka była zadowolona, że sprawom rozbrojenia i tak poświęcono dużo miejsca<sup>37</sup>).

### Zarządzanie kryzysami: wymiar cywilny

Potwierdzono, że ekspedycje NATO będą wymagać kontynuowania transformacji Sojuszu. Doświadczenia wyniesione z operacji w Afganistanie i na Bałkanach określono jako bodziec dla tworzenia podejścia całościowego – *Comprehensive Approach*, obejmującego sferę militarną, cywilną i polityczną (p. 21). W tym celu sojusznicy będą angażować się we współpracę z innymi aktorami międzynarodowymi. Zadeklarowano gotowość Sojuszu do podejmowania zadań nie tylko stabilizacyjnych, lecz i rekonstrukcyjnych, co było wyraźnie wkroczeniem w domenę działań cywilnych, i w tym celu wyposażenie w „umiarkowaną zdolność cywilną w zakresie *crisis management* (p. 25)” dla współdziałania z innymi partnerami cywilnymi. Słowem sojusznicy zdecydowali w Koncepcji o wzmocnieniu zaangażowania się przez Sojusz na rzecz podejścia całościowego w zakresie *crisis management* jako elementu poprawy kooperacji z partnerami oraz własnej zdolności NATO do realizowania zadań stabilizacyjnych i rekonstrukcyjnych. Jednak w pewnym sensie ta ostatnia inicjatywa może kolidować przecież z analogicznymi działaniami UE prowadząc do duplikacji zdolności w zakresie cywilnym<sup>38</sup>.

Ponadto kwestie kryzysów międzynarodowych miały odtąd stać się przedmiotem jeszcze intensywniejszych (strukturalnych, jak i dotyczących konkretnych kryzysów) konsultacji sojuszników z partnerami. W dokumencie wprawdzie nie padła propozycja zawarcia specjalnego porozumienia z Unią Europejską dla wykorzystywania jej zdolności cywilnych na rzecz operacji NATO-wskich, co trzeba odczytywać w kontekście oporu Turcji przed uznaniem Cypru<sup>39</sup>, ale i jako zgodne z ostrożnym podejściem państw grupy *status quo*, zainteresowanej rozwijaniem przez Unię Europejską również autonomicznych działań w wymiarze cywilnym. Jednak w innym miejscu – w kontekście partnerstw – uhonorowano Unię Europejską jako specjalnego partnera NATO i podkreślono chęć wzmocnienia kooperacji odnośnie do wymiaru cywilnego operacji wojskowych.

### Partnerstwa i wymiar transatlantycki

Sprawie partnerstw poświęcono w Koncepcji dość długi rozdział (p. 28–35). Podkreślono, że NATO potrzebuje partnerów, zarówno państw jak i instytucji, aby skutecz-

<sup>37</sup> Westerwelle *brüstet sich mit Abrüstungsvision*, „Der Spiegel”, 19.11.2010.

<sup>38</sup> Por. Uwagi Chr. Katsioulis, *Die neue NATO-Strategie. Komromiss auf Zeit*, „Internationale Politikanalyse”, November 2010, Friedrich-Ebert-Stiftung, s. 6.

<sup>39</sup> J. Dempsey, *Between the European Union and NATO, Many Walls*, „International Herald Tribune”, 24.11.2010.

nie zapewniać bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego. Zaznaczono, że w tym celu w szczególności NATO będzie dążyć do wzmocnienia kooperacji z ONZ i Unią Europejską.

Specjalne znaczenie dla NATO przypisano partnerstwu z UE, którą uznano za „unikatowego i podstawowego partnera dla NATO” (p. 32). Podkreślono, że obie organizacje powinny odgrywać komplementarną rolę we wspieraniu pokoju i bezpieczeństwa w świecie, przy czym dotyczyło to dwóch sfer: operacyjnej i strategicznej. NATO chce wzmocnić kooperację w zakresie operacji antykryzysowych, m.in. poprzez koordynowane planowanie i współpracę operacyjną, w zakresie zdolności, m.in. dla zmniejszania duplikacji. Skromnie wypadła za to deklaracja o chęci poszerzenia konsultacji politycznych na temat wszystkich spraw wspólnego zainteresowania, po to, aby „dzielić się ocenami i perspektywami”. Daleka jeszcze droga do stworzenia przez NATO (lub USA) jednego forum dialogu z UE o szerokiej agendzie, jak to wyobrażały sobie np. Niemcy. Niewątpliwie przyznanie UE specjalnej wagi, m.in. poprzez wyraźne zapobieganie samodzielnym działaniom UE na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych i aktywniejszego podejmowania wyzwań dla bezpieczeństwa dzięki Traktatowi lizbońskiemu, świadczyło o tym, że zarówno *reformiści* jak i ich oponenci zdawali sobie sprawę z potrzeby pogłębiania wymiaru transatlantyckiego poprzez zacieśnienie więzi instytucjonalnych z UE (jedynie Turcja protestowała przeciw „strategicznemu partnerstwu z UE ze względu na konflikt z Cyprem”<sup>40</sup>). Aprobata Koncepcji dla Traktatu lizbońskiego (a więc automatycznie dla zawartego w nim niejasnego podejścia w sprawie *casus foederis*) wyglądała na ustępliwe podejście USA. Możliwości pogłębiania wymiaru transatlantyckiego kryły się za – ostrożnie zresztą sformułowaną – ofertą rozszerzenia zakresu agendy określonej przez artykuł 4 Traktatu Waszyngtońskiego (integralność terytorialna, polityczna niezawisłość, bezpieczeństwo). Państwa członkowskie otrzymały możliwość zgłaszania każdej sprawy, która dotyczy ich bezpieczeństwa, w celu jej konsultowania, a nawet wypracowywania wspólnego stanowiska (p. 5). Chodziło tu zwłaszcza o dwa nowe zagrożenia, cyberataki i bezpieczeństwo energetyczne.

Zadeklarowano dalsze umacnianie istniejących mechanizmów partnerskiej współpracy Rady Partnerstwa Euro-Atlantyckiego, Partnerstwa dla Pokoju, Dialogu Śródziemnomorskiego i Sтамбуlskiej Inicjatywy Współpracy. Sprawa globalizacji Sojuszu wypadła w Koncepcji nader oszczędnie. Wprawdzie zadeklarowano chęć współpracy z wszystkimi chętnymi państwami, które zainteresowane są pokojowym rozwijaniem stosunków międzynarodowych, lecz uderzające jest, że nie uzależniano tej oferty od wyraźnego zadeklarowania aprobaty dla demokracji i wspólnych wartości. Świadczyło to o porzuceniu amerykańskiej koncepcji NATO jako aliansu demokracji. Za warunek dialogu z „narodami i instytucjami” uznano jedynie chęć zachowania pokojowych stosunków międzynarodowych. Skromnie naszkicowano wymagania: konsultacje z krajami partnerskim w sprawach bezpieczeństwa będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Ponadto zadeklarowano chęć dalszego rozwijania istniejących partnerstw „przy zachowaniu ich specyfiki”. Dotychczasowi partnerzy, tzw. partnerzy operacyjni

<sup>40</sup> Berlin und Paris einig über NATO-Strategie, „Süddeutsche Zeitung”, 19.11.2010.



mieli zostać dowartościowani poprzez przyznanie im „strukturalnej roli w kształtowaniu strategii i decyzji” w misjach NATO-wskich (jednak nie wymieniono ani Australii, ani Japonii czy Korei Południowej). Wydaje się, że tym samym zasygnalizowano *implicité* gotowość do dialogu z kłopotliwymi państwami w Azji, jak np. Chinami. W pewnym sensie – ze względu na pominięcie np. możliwości zacieśniania bliższej współpracy z państwami demokratycznymi – fragment o globalizacji Sojuszu wypada jednak mało ambitnie.

Szczególnym partnerem Sojuszu jest Rosja; znaczenie współpracy z nią określono jako strategiczne, a cel NATO jako „prawdziwe partnerstwo strategiczne” (p. 33). Koncepcja stawia na wzmocnienie kooperacji na podstawie Aktu Stanowiącego z 1997 r. i jego zasad oraz poprzez Radę NATO–Rosja w takich sprawach, jak obrona raketowa (na pierwszym miejscu), zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, piractwa. Nie przewidywała zatem powołania nowych ciał w tym celu; nie odnosiła się też do innych płaszczyzn dialogu w sferze bezpieczeństwa między państwami członkowskimi, jak dialog w trójkącie Berlin–Paryż–Moskwa. Właściwie dokument nie wniósł nic nowego w tej sprawie; sformułowania wynikały z konsensu, jak w sprawie pogłębiania stosunków z Rosją, a zwłaszcza w sprawie włączenia Rosji do projektu obrony antyrakietowej (choć w jakim zakresie miała ona uczestniczyć w tym projekcie nie było zgody) istniał między *reformistami* a *grupą status quo*, a do którego na szczycie przyłączyli się *obrońcy artykułu V*.

\* \* \*

Znaczenie nowej koncepcji strategicznej dla złagodzenia podziałów w NATO i odnowienia konsensu między państwami członkowskimi jest bezsporne. Czy będzie on rozwijany w duchu Koncepcji przez następną dekadę, pozostaje otwartym. Najpoważniejszym sprawdzianem pozostaje sprawa dalszych losów misji w Afganistanie. Dokument uwidoczniał jednak, że NATO ma szerokie spektrum zadań przed sobą i nie sposób ograniczać go do jednej, wprawdzie najpoważniejszej w jego dziejach misji. Jest więc NATO kompetentne dla stawiania czoła wyzwaniom innego jeszcze typu, a przede wszystkim legitymizuje się tożsamością odzwierciedlającą zachodnie wartości i potrzebę ich obrony, chociaż nie prezentuje się w dokumencie jako protagonista światowego aliansu demokracji.

Koncepcja z Lizbony odniosła się do trzech strategicznych dylematów. Kilka spraw było przy tym zaskakujących – przede wszystkim wyciszenie różnicy zdań między *grupą status quo* a *obrońcami artykułu 5*. Przejawem tego było choćby wysokie miejsce przyznane obronie terytorialnej – będącej nadal *raison d'être* Sojuszu; wszakże zabrakło odniesienia do postulatów reasekuracji. Nie zmienia to faktu, że znaczenie funkcji obrony zbiorowej zostało wyraźnie zaznaczone. Odtworzenie jedności NATO na podstawie tej funkcji było trudne, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie podkreślały w równym stopniu jego moc obowiązującą; ponadto nie było i chyba nie ma nadal pełnej zgody wśród sojuszników, jak obchodzić się z Rosją. Sam powrót do obronnego NATO mógłby paradoksalnie pogłębić dystans między Europą i Stanami Zjednoczonymi ze względu na preferowaną przez te ostatnie agendę bezpieczeństwa.

Z drugiej strony w koncepcji wyraźnie podkreślono postulat *reformistów*, czyli funkcję misji zewnętrznych, które mają esencjonalne znaczenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu. Należy zauważyć, że funkcja *out of area* będzie się umacniać, bo zainteresowania strategiczne NATO przesuwają się jednoznacznie ku Południowi, na Bliski Wschód i Azji Środkowej. W związku z tym zadeklarowano przede wszystkim konieczność rozbudowy odpowiednich zasobów dla ich realizowania, w tym także cywilnych w ramach podejścia całościowego, co już wyraźnie kontrastowało z brakiem odniesienia do sprawy reasekuracji, także w deklaracji ze szczytu w Lizbonie. Z kolei brak jasno określonych warunków misji zewnętrznych Sojuszu trzeba odczytywać jako ustępstwo *państw status quo* na rzecz *reformistów*.

W rezygnacji z aspiracji do stania się centrum grawitacyjnym dla demokracji w skali świata i ogólnikowości sformułowań dotyczących partnerstw, jak i zwłaszcza ich globalnego wymiaru (określenie NATO jako *hub* światowych sieci bezpieczeństwa nie pojawiło się w koncepcji), można dostrzegać wpływ ostrożnej argumentacji podnoszonej przez państwa *grupy status quo*, która została podzielona przez inne państwa członkowskie, czy to zainteresowane wymiarem regionalnym czy też jego transatlantyckim charakterem.

Dokument nie zbudował jeszcze konsensu w duchu przezwyciężenia wspomnianych dylematów. Raczej wyznaczył kierunek marszruty na przyszłość. To od konkretnych działań sojuszników będzie zależeć, czy uda się je rozwiązać, czy zgodnie z deklaracją zostanie wzmocniona funkcja obrony zbiorowej poprzez stworzenie praktycznych przesłanek dla wykonalności gwarancji, czy kooperacja z Unią Europejską w ramach podejścia całościowego ma szanse powodzenia, czy uda się znaleźć prawdziwy *modus vivendi* w relacjach z Rosją, także w kontekście budowy systemu obrony antyrakietowej? Od odpowiedzi m.in. na te pytania, okaże się, czy NATO pozostanie kluczową strukturą bezpieczeństwa Europy. NATO ma szansę złagodzić podziały i rozbieżności interesów państw członkowskich, a tym samym dowieść swojej zdolności do reagowania na strategiczne wyzwania.

Warunkiem bezpośrednio determinującym powodzenie reformy są losy misji afgańskiej. W zasadzie spełniała ona rolę katalizatora i przyspieszyła podjęcie przez państwa członkowskie prac nad nową koncepcją. Konsekwencje operacji w Afganistanie mogą być trojaki i tak czy inaczej dalekosiężne. Sukces operacji – wyjście z impasu afgańskiego może umocnić zdolność Sojuszu do zarządzania rozbieżnościami w systemie wielu nurtów, czyli zapobiec dalszej dezintegracji NATO. Fiasko misji może umocnić fragmentację Sojuszu, w tym pogłębić podziały między zwolennikami *out of area* a rzecznikami *status quo*, odtworzyć w polityce USA tendencję do budowania koalicji chętnych, a także osłabić przywiązanie *państw status quo* do Sojuszu i w efekcie przekierować sympatie na rzecz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako autonomicznej instytucji bezpieczeństwa. Jest i trzecia bardzo prawdopodobna możliwość, której skutki będą podobne do fiaska operacji: po prostu wycofanie się z Afganistanu nawet w warunkach sukcesu misji, tak czy inaczej może doprowadzić do powrotu do pierwotnej funkcji NATO jako klasycznego sojuszu obronnego, skoncentrowanego na Europie.

## STRESZCZENIE

Z powodu kryzysu irackiego i na skutek operacji w Afganistanie Sojusz znalazł się w najpoważniejszym impasie od zakończenia zimnej wojny. Coraz wyraźniejsze rozbieżności doprowadziły do wytworzenia się kilku nurtów w obrębie państw członkowskich. Przywrócenie spójności Sojuszu zależy od rozwiązania lub złagodzenia kilku strategicznych dylematów: 1) między zachowaniem funkcji obrony zbiorowej symbolizowanej przez art. V i zasady odstraszenia a funkcją *out of area*, czyli zadaniami polegającym m.in. na zwalczaniu zagrożeń takich jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia na obszarze pozatraktatowym; 2) pomiędzy transatlantycznym charakterem NATO a dążeniem do globalizacji, czyli nawiązywania partnerstw strategicznych z państwami z innych regionów świata i koncepcją uczynienia z NATO patrona nowej globalnej sieci bezpieczeństwa; 3) pomiędzy koncepcją realizowania zadań przez NATO wyłącznie w wymiarze militarnym a koncepcją całościowego podejścia, zakładającego obecność również wymiaru cywilnego, czyli przede wszystkim kooperację z innymi organizacjami jak ONZ, UE, OBWE dla realizacji nowego typu zadań rekonstrukcyjnych na obszarach pokonfliktowych. Koncepcja strategiczna przyniosła wyklarowanie stanowiska Sojuszu w wielu kontrowersyjnych sprawach. Ryzyko uformowania się kilku nurtów zmalało. W stosunkach między sojusznikami zmniejszyło się napięcie, chociaż różnice pomiędzy państwami członkowskimi zdają się utrzymywać.

## THE STRATEGIC DILEMMAS OF THE NORTH ATLANTIC ALLIANCE

### ABSTRACT

In the aftermath of the Iraq crisis, the North Atlantic Alliance faced its most serious predicament since the Cold War. Its mission in Afghanistan revealed growing discrepancies between the member states. The Georgian crisis of 2008, the missile defence project and the enlargement showed a lack of coherence. NATO has split up into two or more factions. A crucial question arose as to NATO's ability to resolve the three main strategic dilemmas which have grown more pressing since the end of the Cold War: (1) the choice between collective defence as the key role of NATO (Art. 5) and its out-of-area role of combating the proliferation of weapons of mass destruction and international terrorism; (2) the choice between the transatlantic nature of NATO and its global partnerships; (3) the choice between the concept of the global military engagement of NATO and the so called *comprehensive approach* involving the cooperation of NATO with other security organizations such as the UN, the EU and the OSCE in reconstructing post-conflict regions. NATO's performance in managing these challenges will bear critically on its future. The Strategic Concept from Lisbon 2010 has helped to clarify many controversial issues within the organization. NATO has managed to mitigate the risk of developing into a multi-tier organization. Relations between the factions have relaxed although interests appear to remain as diverse as they were before.